

Zitting 1979–1980

15 685

Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 en de Coördinatiewet Sociale Verzekering

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 13 mei 1980

Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie, bij wie zich de leden van de V.V.D.-fractie aansluiten, komen – onder aanvaarding van het uitgangspunt dat een wettelijke regeling noodzakelijk is – terug op hun vraag of een regeling in de wet zelf mogelijk is. Het feit dat buiten twijfel gesteld moet worden dat de algemene formulering van artikel 11, tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 ook de bevoegdheid geeft tot het opleggen van beperkingen, impliceert volgens deze leden, de erkenning dat de bestaande bepalingen ten minste onduidelijk zijn. Wij merken hierbij op dat met betrekking tot het uitgangspunt dat vrijstellingsbepalingen een beperkt gebied kunnen beslaan binnen het totale in de wettelijke delegatiebepaling aangegeven gebied, naar onze mening in zijn algemeenheid geen onduidelijkheid bestaat. Deze onduidelijkheid is er thans alleen met betrekking tot de machtigingsbepaling in artikel 11, tweede lid, nadat de Hoge Raad op historische gronden de vrijstellingsbepalingen in de uitvoeringsbeschikking ten dele onverbindend heeft verklaard. Dat is dan ook de reden waarom alleen voor dit artikel een wijziging is voorgesteld, waaruit ten overvloede blijkt dat regels op grond van een delegatiebepaling voorwaarden en beperkingen kunnen inhouden die overeenkomen met de strekking van die delegatiebepaling.

Deze leden vragen nog eens uiteen te zetten welke bezwaren gelden tegen wat zij noemen een meer gerichte maatregel in de wet zelf. Zij wijzen daarbij ook op ons bezwaar dat bij een gerichte maatregel de gehele delegatiebevoegdheid van artikel 11, tweede lid, op losse schroeven wordt gezet. Is het niet mogelijk, zo vragen deze leden, om alleen de bepaling in de uitvoeringsbeschikking ten aanzien van ziektekosten etc. in de wet op te nemen en de overige bepalingen in artikel 11 en 12 van de uitvoeringsbeschikking te handhaven? De leden vragen om een onderbouwing van het argument dat het niet denkbeeldig is dat ook buiten de ziektekosten in de toekomst problemen kunnen ontstaan, nu in het verleden toch nimmer van problemen gebleken is. Bij een beperking van de wettelijke regeling tot ziektekosten zou de huidige situatie voor het overige gehandhaafd kunnen blijven en zouden de in de memorie van antwoord genoemde bezwaren, te weten de aanzienlijke verzwarende van de wettekst en noodzaak tot aanpassing aan gewijzigde omstandigheden door middel van wetswijziging, wegvallen.

Het is de memorie van antwoord aangevoerde argument dat bij een gerichte maatregel in de wet zelf de delegatiebevoegdheid van artikel 11, tweede lid, op losse schroeven wordt gezet, gaat ervan uit dat deze maatregel in de gedachtengang van deze leden er mede toe strekt de in het wetsontwerp voorgestelde wijziging in de aanhef van artikel 11, tweede lid, te laten vervallen. In dat geval ontstaat er een situatie waarin wordt benadrukt dat niet buiten twijfel is gesteld dat van de bevoegdheid opgenomen in artikel 11, tweede lid, gebruik kan worden gemaakt onder het stellen van voorwaarden en beperkingen. Daarvan zou het gevolg zijn dat de artikelen 11 en 12 van de Uitvoeringsbeschikking loonbelasting 1972 volledig in de wet moeten worden opgenomen. Langs die weg zouden de beperkingen en voorwaarden die thans in de bedoelde artikelen zijn neergelegd – en steeds een nadere uitwerking vormen van de wettelijke delegatiebepaling waarop zij berusten – met voldoende zekerheid blijven vaststaan. Het feit dat in het verleden geen grote problemen zijn opgetreden met betrekking tot andere onderdelen van artikel 11, tweede lid, geeft naar onze mening geen garantie dat deze in de toekomst niet zouden optreden. Het arrest van de Hoge Raad van 15 april 1978 (BNB 1978/80) heeft in dit opzicht een nieuwe situatie geschapen, welke ook buiten de ziektekosten rechtsvragen kan oproepen. Het is echter wel mogelijk onder handhaving van de voorgestelde aanhef van artikel 11, tweede lid, de in dat lid opgesomde gevallen nader te concretiseren in die gevallen waarin daaraan behoefte bestaat ten einde de belastinggrondslag zo nauwkeurig als mogelijk is in de wet zelf vast te leggen. Problemen buiten het terrein van de ziektekosten behoeven dan niet te worden gevreesd. Voor de onderhavige problematiek betekent dit dat voor de door deze leden gevraagde maximale duidelijkheid ertoe zou moeten worden overgegaan de volledige tekst van artikel 12, letters e en i, van de Uitvoeringsbeschikking loonbelasting 1972 op te nemen onder de letters c en f van het tweede lid van artikel 11 van de Wet op de loonbelasting 1964.

Deze leden wijzen echter zelf ook op de twee andere in de memorie van antwoord genoemde bezwaren tegen een meer gerichte wettelijke bepaling namelijk een verzwaring van de wettekst en de noodzaak aanpassingen aan gewijzigde omstandigheden via wetswijziging tot stand te brengen. Deze bezwaren vallen naar onze mening niet weg indien het onderhavige voorstel zich naast de wijziging van de aanhef van artikel 11 van de wet zou richten op een nadere concretisering van de delegatiebepalingen met betrekking tot de bijzondere ziektekosten en derden-fondsen, zij het dat het bezwaar van eventuele aanpassing aan gewijzigde omstandigheden door middel van wetswijziging zich alsdan minder doet gevoelen. Een nadere beperking in de uitvoeringsbepalingen behoeft in dat geval immers niet bij wet tot stand te worden gebracht. In dit verband wijzen deze leden op de mogelijkheid om aanpassingen wegens gewijzigde omstandigheden tot stand te brengen via een algemene maatregel van bestuur die alleen in werking zou treden indien niet een aantal leden binnen 30 dagen om goedkeuring bij de wet zou vragen. Hiermee wordt aan het bezwaar tegemoet gekomen dat eventuele toekomstige aanpassingen uitsluitend bij wet tot stand zouden moeten komen. Aan de hand van de aard en het belang van de aanpassingen kan beoordeeld worden of een wetsontwerp nodig is.

Zoals wij hiervoor hebben uiteengezet weegt het probleem van eventuele toekomstige aanpassingen minder zwaar indien de structuur van artikel 11, tweede lid, van de wet niet wordt gewijzigd. Aan een dergelijke oplossing kleven uit een oogpunt van rechtszekerheid aanzienlijk minder bezwaren dan aan een nieuwe machtigingsbepaling die de mogelijkheid zou openen bij algemene maatregel van bestuur aanpassingen aan gewijzigde omstandigheden tot stand te brengen. Juist een dergelijke machtigingsbepaling, die door onbekendheid met de aard van eventuele toekomstige aanpassingen thans niet nader kan worden geconcretiseerd, schept onzekerheid met betrekking tot de belastinggrondslag.

De leden van de C.D.A.-fractie menen dat het concreet gaat om de vraag of een wettelijke regeling van de fiscale behandeling van de directe vergoeding van werkgevers of de subsidie aan fondsen voor ziektekosten van werknemers wenselijk en mogelijk is. Het gaat om duidelijkheid en zekerheid voor vele werknemers, zoals die ook gelden voor hen die alleen te maken hebben met de wettelijke regeling voor aftrek van buitengewone lasten. Genoemde leden wijzen erop dat ook wij het belang van de rechtszekerheid en het bestendig beleid erkennen maar zij vragen zich af of uit de weergegeven historie niet blijkt dat enige twijfel hieromtrent ten aanzien van het verleden op zijn plaats is.

Naar onze mening is deze twijfel niet op zijn plaats. Zowel de wijzigingen van de uitvoeringsbeschikking met ingang van 1970 als die met ingang van 1977 beoogden niet meer dan het handhaven van het oorspronkelijke uitgangspunt. Dit uitgangspunt houdt in dat vergoedingen voor normale ziektekosten moeten worden belast en dat onverplichte vergoedingen voor bijzondere ziektekosten belastingvrij kunnen worden gedaan.

Deze leden menen dat, waar wij zeggen dat het instrument van wetswijziging nodig is om de ongewenste gevolgen van het arrest ongedaan te maken, wij geen inhoudelijke argumentatie geven. Uit het voorlopig verslag hebben wij begrepen dat ook deze leden van mening zijn dat het noodzakelijk is de Wet op de loonbelasting 1964 met betrekking tot uitkeringen uit derden-fondsen ter zake van ziektekosten te wijzigen. De inhoudelijke argumentatie daarvoor is te vinden in de memorie van toelichting waarin wordt uiteengezet dat in het wettelijk systeem van de loonbelasting past dat vergoedingen voor normale ziektekosten behoren te worden belast. In de memorie van antwoord en hiervoor hebben wij uiteengezet waarom wij een meer gerichte wettelijke maatregel, hoewel niet onmogelijk, niet wenselijk achten. Genoemde leden vragen wat precies de aard was van de principiële keuze voor de uitzondering op het beginsel dat de belastinggrondslag in de wet zelf vermeld moet worden, mede in het licht van de parlementaire geschiedenis op dit punt. Zij verwijzen naar de twijfels die destijds reeds met betrekking tot de delegatie in het parlement bestonden bij de behandeling van de Wet op de loonbelasting 1964. Wij merken hierbij op dat bij de invoering van de Wet op de loonbelasting 1964 voor wat betreft de delegatieproblematiek een gedachtenwisseling tussen de bewindslieden en het parlement heeft plaatsgevonden met betrekking tot de vraag of de in het tweede lid van artikel 11 facultatief gestelde mogelijkheden van aftrek niet onder de imperatieve aftrekposten konden worden gebracht. Op blz. 5 van de memorie van antwoord hebben wij reeds uiteengezet waarom de delegatiebevoegdheid werd gehandhaafd. Met het handhaven van deze delegatiebevoegdheid werd naar ons oordeel op dit punt ten principale gekozen voor een uitzondering op het uitgangspunt dat de belastinggrondslag volledig in de wet zelf moet worden vermeld.

De leden van de C.D.A.-fractie wijzen erop hoe ver strekkend een delegatie kan zijn wanneer de lagere wetgever de mogelijkheid heeft alleen een bepaald gebruik van zijn bevoegdheid te maken. Deze leden achten het wetsontwerp een concreet voorbeeld van het belang van de discussie over de vraag of een delegatie bij belastingen toelaatbaar is, en zo ja onder welke beperkingen. De principiële, uitvoerige discussie bij de behandeling van wetsontwerp 15 575 belet volgens hen niet om hier, vooruitlopend op die principiële discussie, een afbakening te maken, omdat het in casu gaat om de belastinggrondslag zelve die volgens de toelichting op wetsontwerp 15 575 in de wet moet worden opgenomen. Deze leden vroegen de bewindslieden te bezien of een wettelijke regeling, beperkt tot ziektekosten, alsnog mogelijk is.

Met deze leden zijn wij van mening dat het in het onderhavige geval gaat om een concreet voorbeeld van de omvang en het gebruik van een delegatie in de belastingwetgeving. De discussie omtrent de in een dergelijk geval steeds aanwezige afbakeningsproblematiek kan naar onze mening in dit ge-

val beperkt blijven omdat, zo wil het ons voorkomen, overeenstemming bestaat over het uitgangspunt dat vergoedingen van de kant van de werkgever voor normale ziektekosten dienen te worden belast. Het wetsvoorstel beoogt geen andere situatie te scheppen dan die welke bestond vóór het eerder genoemde arrest van de Hoge Raad.

Op de vraag of een wettelijke regeling beperkt tot ziektekosten mogelijk is zijn wij hiervoor ingegaan. Onder restricties is dit mogelijk doch het resultaat wijkt niet af van de voorgestelde regeling en er kleven bezwaren aan uit een oogpunt van wetgevingsefficiëncy.

Verdeling in belaste en onbelaste uitkeringen

Deze leden zouden gaarne toegelicht zien of een regeling met betrekking tot pensioenuitkeringen wel noodzakelijk is, wanneer de uitzondering voor uitkeringen ter zake van ziekte e.d. in de wet opgenomen wordt. Naar ons oordeel is de beperking voor uitkeringen ter zake van ziektekosten evenzeer een beperking van de vrijstelling van uitkeringen uit derden-fondsen als die ter zake van uitkeringen die geschieden ingevolge een aanspraak die niet tot het loon behoort. Beide beperkingen werden genoemd in artikel 12, letter i, van de Uitvoeringsbeschikking loonbelasting 1972.

Nu de Hoge Raad eerstgenoemde beperking niet verbindend achtte, is het niet onmogelijk dat ook de beperking ter zake van uitkeringen ingevolge een aanspraak die niet tot het loon behoort, die met name ziet op pensioenuitkeringen, onverbindend wordt verklaard indien thans niet komt vast te staan dat bij het gebruik maken van de bevoegdheden van het tweede lid van artikel 11 voorwaarden en beperkingen kunnen worden gesteld. Wanneer het zo is dat in de praktijk zonder al te veel problemen kan worden uitgemaakt wat normale ziektekosten zijn en wat niet, waarom kan, zo vragen deze leden, de regel van artikel 12, letter e, dan niet in de wet zelf opgenomen worden? Hiervoor hebben wij uiteengezet dat dit onder zekere restricties – handhaving van het voorstel tot wijziging van de aanhef van artikel 11, tweede lid, en overneming van de tekst van artikel 12, letter i, van de uitvoeringsbeschikking in de wet – mogelijk is en wat onze bezwaren zijn tegen deze oplossing.

Deze leden wijzen er verder op dat er nog onduidelijkheden zijn. De beschikking geeft een vrijstelling voor uitkeringen die naar aard en omvang de verstrekkingen ingevolge de Ziekenfondswet te boven gaan. Zij vragen of het waar is dat in het recente verleden de kosten van een specialist of ziekenhuisverpleging tot bijzondere kosten werden gerekend, nl. voor zover zij voor particuliere patiënten of voor verpleging boven het derde-klastarief werden gemaakt. Indien dit waar is, zou dit naar hun oordeel betekenen, dat ook de kosten van een specialist of van ziekenhuisverpleging als bijzondere kosten kunnen gelden. Wij beantwoorden de vraag van deze leden bevestigend en onderschrijven dat bij het onderscheid tussen normale en bijzondere kosten een aparte en speciale betekenis toekomt aan de term «omvang» naast «aard». Dit houdt tevens in dat de kosten van ziekenhuisverpleging of van een specialist bijzonder zijn voor zover zij uitgaan boven de kosten die op grond van de Ziekenfondswet vergoed worden.

Naar ons oordeel is met dit in de uitvoeringsbeschikking vastgelegde criterium scherp aan te geven, wáár het onderscheid ligt tussen normale en bijzondere ziektekosten, een kwestie die ook de leden van de V.V.D.-fractie in hoge mate bleef intrigeren.

De vraag van de leden van de C.D.A.-fractie, waarbij de leden van de V.V.D.-fractie zich aansluiten, of de meerkosten bij specialistische hulp en ziekenhuisverpleging boven derde klas, voor zover die kosten hoger zijn dan bij het ziekenfonds, te beschouwen zijn als normale kosten beantwoorden wij voor wat betreft de toepassing van artikel 12, letter e, van de uitvoeringsbeschikking derhalve ontkennend.

Budgettaire gevolgen

De leden van de C.D.A.-fractie gaan nog nader in op de computerberekeningen die bij bepaalde ondernemingen zijn gemaakt en waaruit zou blijken dat er per saldo voor het gehele personeelsbestand niet of nauwelijks sprake

zou zijn van fiscaal voordeel. Bij deze berekeningen is nagegaan welke aftrek wegens buitengewone lasten mogelijk zou zijn indien de werknemers geen vrijgestelde uitkeringen zouden ontvangen. Zij vragen, evenals de leden van de V.V.D.-fractie, of wij bereid zijn alsnog kennis te nemen van de door het VNO en NCW vermelde computerberekeningen en ons oordeel daarover te geven, omdat deze cijfers van betekenis kunnen zijn voor de omvang van het budgettaire nadeel. Zij vragen of bij de in de memorie van toelichting geraamde netto-opbrengst niet alleen rekening is gehouden met de buitengewone-lastenaftrek voor de loonbelasting maar ook de voor inkomstenbelasting. Zij willen ook weten of de vermelde derving van loonbelasting van enige tientallen miljoenen guldens, die zal ontstaan indien in de gevolgen van het arrest zou worden berust, een bruto- of een netto-raming is. Per saldo zal het budgettaire nadeel naar het oordeel van deze leden geringer zijn in verband met de aftrek wegens buitengewone lasten die zich vooral in de inkomstenbelasting sfeer afspeelt. Is daar ook rekening mee gehouden, zo vragen deze leden. Zoals wij in de memorie van antwoord uiteengezet hebben, hebben wij onze ramingen opgesteld mede aan de hand van opmerkingen welke door de betrokken werkgevers zijn gemaakt. Naar ons oordeel zijn de budgettaire gevolgen van het onderhavige wetsontwerp voorts sterk afhankelijk van het systeem dat na invoering van dit wetsontwerp door de derdenfondsen gevolgd gaat worden. Het lijkt ons om deze redenen weinig zinvol om alsnog kennis te nemen van de genoemde berekeningen. Uiteraard hebben wij bij onze berekeningen rekening gehouden met het feit dat tegenover de meeropbrengst aan loonbelasting een minderopbrengst aan loonbelasting én inkomstenbelasting staat als gevolg van een veelvuldiger beroep op de buitengewone-lastenregeling. Per saldo zal de meeropbrengst echter enkele miljoenen guldens bedragen. De derving aan loonbelasting die zal ontstaan indien de gevolgen van het arrest zouden zijn aanvaard en die op een veelvoud van f 10 mln. werden geraamd is een bruto-raming. Daarbij dient nog rekening te worden gehouden met het effect van een veelvuldiger beroep op de buitengewone-lastenregeling. De genoemde leden vragen zich af of het sneeuwbaaleffect van het arrest niet zeer beperkt zal zijn als gevolg van het feit dat alleen bij werkgevers met een voldoende aantal werknemers boven de ziekenfondsgrens een verantwoorde risicospreiding kan plaatsvinden. Wij merken hierbij op dat er weliswaar niet zoveel werkgevers zijn waarbij dit het geval is, doch daartegenover staat dat de financiële gevolgen per werkgever vrij aanzienlijk kunnen zijn. Bovendien lijkt het niet uitgesloten dat bedrijfstaksgewijs zou worden overgegaan tot het stichten van onafhankelijke fondsen die materieel als ziektekostenverzekering fungeren. Een gevolg van het wetsontwerp zou, zoals deze leden opmerken, inderdaad kunnen zijn dat de onafhankelijke stichtingen overgaan tot het splitsen van het fonds in een A-fonds en een B-fonds voor respectievelijk vergoeding van normale en bijzondere kosten. De vergoedingen uit het A-fonds zijn dan normaal belast en de vergoedingen uit het B-fonds voor bijzondere kosten blijven dan onbelast. Deze oplossing ligt naar onze mening voor de hand al zijn, zoals wij in de memorie van toelichting hebben uiteengezet, ook andere systemen denkbaar. In dit verband vragen deze leden of er voor de betreffende fondsen voldoende tijd van voorbereiding is om zich in te stellen op de nieuwe wetgeving. Naar ons oordeel is dit zeker het geval nu wij, zoals hierna wordt toegelicht, voorstellen de ingangsdatum te stellen op 1 januari 1981.

Tijdstip inwerkingtreding

De leden van de fracties van het C.D.A. en de V.V.D. menen dat het tijdstip van inwerkingtreding nader dient te worden gezien, gelet op de huidige fase van behandeling van het wetsontwerp. Zij achten het budgettaire effect van uitstel zeer beperkt en verwijzen naar hun reeds eerder gemaakte opmerkingen. Zij vrezen niet dat een kort uitstel van de inwerkingtreding zou leiden tot de oprichting van nieuwe onafhankelijke fondsen.